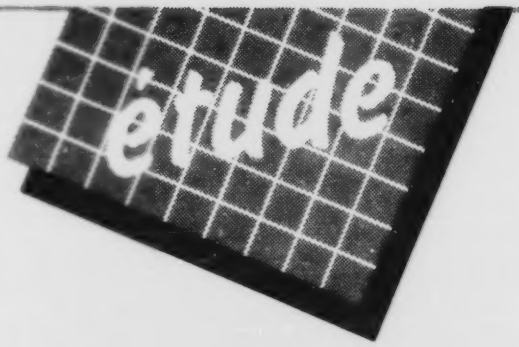

ÉTUDE SUR LA PLANIFICATION DES ÉQUIPEMENTS DE LOISIR PAR LES MUNICIPALITÉS

Mars 1985

Rapport soumis au
ministère du Loisir, de la Chasse
et de la Pêche du Québec

Québec

85-6325/

ÉTUDE SUR LA

PLANIFICATION DES ÉQUIPEMENTS

DE LOISIR PAR LES MUNICIPALITÉS

Rapport soumis au:

Ministère du Loisir, de la Chasse

et de la Pêche du Québec

Cette étude a été réalisé pour le compte du ministère du loisir, de la chasse et de la pêche par la firme Lambert, Nantel, Langlais, Hurtubise et associés.

Nous remercions de leur très grande collaboration les municipalités de Boucherville, Bromont, Brossard, Châteauguay, Cowansville, Drummondville, Joliette, Iberville, Lachute, Lassomption, Longueil, Marieville, Repentigny, Sallaberry de Valleyfield, Saint-Bruno-de-Montarville, Saint-Jean-sur-Richelieu, Saint-Remi-de-Napierville, Sainte-Agathe-des-Monts, Sainte-Anne-Plaines, Sainte-Thérèse et plus particulièrement les personnes ressources qui ont accepté de participer à cette étude.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Liste des tableaux	IV
Équipe de travail	V
Avant-propos	VI
Introduction	1
1.0 Approches utilisées pour la planification des équipements de loisirs	4
1.1. Municipalités qui ont un plan directeur	4
1.2 Municipalités qui n'ont pas de plan directeur	7
1.2.1 Raisons qui expliquent l'absence de plan directeur	7
1.2.2 Planification formelle	8
a) Plans triennaux	9
b) Plans sectoriels ou plans d'aménagements	17
1.2.3 Planification informelle	18
a) Politique globale de planification	19
b) Politique de tarification	20
1.3 Planificatio.. effectuée aux loisirs comparée à la planification effectuée aux travaux publics.	22
2.0 Structures administratives	24
2.1 Structures administratives municipales	25
2.1.1 Services des loisirs, des travaux publics et de l'urbanisme	25
2.1.2 Effectifs des services des loisirs	25
2.1.3 Programmation et animation	26
2.1.4 Entretien des équipments	26
2.1.5 Planification	27
2.1.6 Municipalités qui n'ont pas de service des loisirs	27

Page

2.2 Rôles des organismes privés à but non lucratif 28

2.2.1 Animation, consultation 29
2.2.2 Subvention du M. L. C. P. 29

2.3 Organismes consultatifs 30

2.4 Rôles des conseils municipaux 31

2.5 Rôle des M. R. C. 32

3.0 Identification des besoins 35

3.1 Approches utilisées 35

3.2 Clientèles spéciales 37

3.3 Exemples de projets 38

4.0 Réalisation des projets de mise en place d'équipements 41

4.1 Type de projet 41

4.2 Origine du projet 42

4.3 Détermination des caractéristiques physiques 44

4.4 Financement des projets 45

4.5 Collaboration avec d'autres instances 46

5.0 Étude des possibilités de collaboration avec d'autres instances 47

5.1 Commissions scolaires 48

5.2 Entreprises privées 51

5.3 Ententes intermunicipales 51

6.0 Commentaires et principaux problèmes rencontrés dans la planification 53

7.0 Réactions aux subventions du gouvernement 55

Page

Annexe 1: Présentation de l'étude 55

Annexe 2: Questionnaire 60

Annexe 3: Certaines caractéristiques socio-économiques des municipalités visitées 68

LISTE DES TABLEAUX

1.1.A	Sujets inclus dans les plans directeurs
2.1.A	Certaines caractéristiques administratives
4.1.A	Liste des projets de mise en place d'équipement

ÉQUIPE DE TRAVAIL

Lynda Young, Service de recherche,
Ministère des Loisirs, de la chasse et de la pêche
(direction de l'étude)

Roger Langlais, B.A.L.L.L. M.B.A.
(chargé de projet)

Victor Lambert, Architecte-urbaniste
(personne-ressource)

Camille Arseneau, M. URB.

Sylvie Boudreau, M.B.A.

François Côté, Administrateur

AVANT-PROPOS

Ce rapport présente les résultats et l'analyse d'une enquête réalisée auprès de 2(municipalités entre le 28 mars et le 7 mai 1984, concernant les méthodes d(planification de mise en place d'équipements de loisirs utilisées par les municipalités.

Étant donné la complexité du sujet, la technique d'enquête d'entrevue en profondeur d(type semi-directif est apparue comme étant le meilleur outil de cueillette de données On trouvera en annexe 1, le questionnaire utilisé pour l'enquête. Ce questionnaire n(contient que des questions ouvertes.

Dans 18 municipalités, le répondant était le directeur du service des loisirs alors qu(dans les municipalités No 1 et 7, qui ne possèdaient pas de service de loisirs, le répondants étaient respectivement, la personnne en charge de l'aréna et le gérant de l(ville.

Chaque entrevue a fait l'objet d'un compte-rendu. Les compte-rendus d'entrevue son présentés dans un autre recueil.

La sélection des vingt municipalités a été effectué conjointement par le ministère d(Loisir, de la Chasse et de la Pêche et notre firme.

Les critères de sélection étaient les suivants: localisation, taille et vocatio économique. Ont été choisies les municipalités qui semblaient susceptibles d(posséder une expérience en planification.

Les vingt municipalités sélectionnées sont de taille et de localisation différentes. Elle se retrouvent aussi bien sur la rive sud que sur la rive nord. Pour des raisons de commodité, toutes les municipalités appartiennent à la région administrative de Montréal sauf une qui appartient à la région administrative de Trois-Rivières. Les municipalités choisies sont de vocation économique différente. Le tableau ci-joint résume les caractéristiques des municipalités sélectionnées.

Municipalités sélectionnées selon la vocation économique et la taille:

Vocation*	Population**	Rive-Sud	Rive-Nord
1	2P	1	1
1-2	3P	2	1
1-3	1M	1	-
2	1M	-	1
2-3	1G+3M+4P	6	2
3	2M+3P	3	2
20	1G+7M+12P	13	7

*Vocation:
1 = Secteur primaire (à vocation agricole ou forestière)
2 = Secteur secondaire (à vocation industrielle et manufacturière)
3 = Secteur tertiaire (à vocation de services, administratives, de villégiature ou dite "dortoir")

** Population:
G = Grande municipalité (plus de 75 000 habitants)
M = Moyenne municipalité (25 000 à 74 999 habitants)
P = Petite municipalité (0 à 24 999 habitants)

INTRODUCTION

Tout au long de notre enquête auprès des municipalités, il a fallu nous rendre compte que la planification de la mise en place des équipements de loisirs dans les municipalités obéissait à un ensemble de règles propres au domaine des loisirs.

Le principal constat résultant de cette étude est que la plupart des municipalités prévoient effectivement la mise en place d'équipements ou l'aménagement d'espaces verts. Mais il est peu fréquent que ces prévisions fassent l'objet d'un exercice formel de planification.

La plupart des municipalités ne possèdent pas de plan directeur des loisirs, alors qu'elles disposent généralement d'un plan d'urbanisme. Les municipalités qui disposent d'un plan directeur des loisirs ne le suivent pas.

Le seul exercice formel de planification pratiqué par toutes les municipalités est le plan triennal qui concerne uniquement les immobilisations et dont la réalisation est imposée par le ministère des Affaires municipales.

Les décisions de mise en place d'équipement ne reposent que rarement sur des analyses rigoureuses de besoins. Car, contrairement à ce qui se passe dans le service des travaux publics, par exemple, la planification des équipements de loisir ne se fait pas à partir de normes relativement précises, acceptées par la majorité.

Plusieurs raisons peuvent être invoquées pour expliquer cette situation.

Certaines de ces raisons tiennent à la nature même des loisirs. Il s'agit tout d'abord d'un domaine très vaste qui inclut des activités de caractère très divers.

La pratique d'une activité peut exiger un équipement sophistiqué, coûteux ou spécialisé ou, au contraire, un équipement relativement simple ou d'utilisation polyvalente. Une activité peut exiger la participation de plusieurs personnes ou s'adresser à une seule personne. Enfin, la pratique d'une activité peut requérir une structure administrative complexe ou, au contraire, être exercée de façon spontanée.

De plus, les individus qui composent une municipalité ont des attentes, des attitudes et des comportements différents en matière de loisir. Ces attentes évoluent avec le temps, à cause de l'âge évidemment, mais aussi à cause des modes, des nouvelles tendances.

Chaque individu a donc ses préférences en termes d'activités de loisirs et les exprime à sa façon. Il exprimera d'ailleurs plus volontiers ses préférences dans ce domaine parce qu'il se sent davantage concerné et en mesure d'intervenir: il est plus facile de formuler son opinion sur une activité de loisir que sur le type de tuyaux que devrait utiliser la municipalité pour fabriquer le réseau d'égout.

À noter aussi qu'il est plus facile à un individu d'intervenir au niveau municipal, surtout dans les petites et moyennes municipalités, qu'à n'importe quel autre palier gouvernemental.

C'est ainsi qu'historiquement au Québec, les loisirs ont souvent été un enjeu électoral important au niveau municipal. Des élections ont été gagnées ou perdues sur des promesses d'aréna, de centre culturel, etc. Des groupes de

citoyens ont signé des pétitions adressées à l'hôtel de ville pour supporter ou bloquer un projet. Ces citoyens se sont présentés aux assemblées publiques du Conseil afin de poser des questions, voter pour ou contre un règlement d'emprunt. Et des maires ou des conseillers municipaux, de peur de perdre leur siège aux prochaines élections, ont acquiescé aux demandes des citoyens qui leur semblaient les plus influents.

On serait ainsi porté à croire que plusieurs maires ou conseillers ne favorisent pas la planification des équipements de loisirs, afin de conserver une plus grande marge de manoeuvre politique et de pouvoir répondre de façon plus opportune aux pressions du milieu.

Cette attitude, conjuguée à une implication relativement récente du monde municipal dans les loisirs, fait que la plupart des municipalités effectuent encore d'une façon intuitive et informelle la planification des équipements de loisirs. Ce dont peu de citoyens semblent d'ailleurs se plaindre.

1.0 APPROCHES UTILISÉES POUR LA PLANIFICATION DES ÉQUIPEMENTS DE LOISIRS

1.1 MUNICIPALITÉS QUI ONT UN PLAN DIRECTEUR

Des 20 municipalités visitées, 3 avaient un plan directeur des loisirs. Pour les fins du rapport, nous appelons plan directeur des loisirs, un plan prévoyant, pour une période de temps supérieure à 5 ans, les équipements à rénover, améliorer ou mettre en place ainsi que les aménagements à réaliser sur l'ensemble du territoire d'une municipalité. Ces plans comprennent généralement un estimé des coûts des travaux à réaliser et, dans les trois cas, couvrent une période de 10 ans.

Dans le cas des municipalités qui nous concernent, 2 municipalités sur 3 ont fait appel à des firmes extérieures; l'autre municipalité a réalisé son plan avec ses propres ressources. Les municipalités qui ont fait appel à des firmes extérieures bénéficiaient d'une subvention gouvernementale.

Les 3 municipalités sont de tailles diverses: la municipalité N° 4 comptant à l'heure actuelle un peu plus de 5,000 habitants, la municipalité N° 10 près de 17,000 et la municipalité N° 18, près de 37,000 habitants. On peut donc constater que l'existence ou non d'un plan directeur dans une municipalité ne dépend pas de sa taille.[1]

L'élément principal qui caractérise les plans directeurs des 3 municipalités est le suivant: les plans directeurs, y compris celui conçu par la municipalité, sont d'abord et avant tout des instruments de travail à

---

[1] À titre indicatif, mentionnons que le numéro attribué à une municipalité est déterminé par la taille de cette municipalité. Ainsi, les municipalités 1, 2 et 3 ont une population de 5,000 et moins; les municipalités 4 à 7 (inclus) une population de 5,000 à 10,000; les municipalités 8 à 11, une population de 10,000 à 20,000; les municipalités 12 à 18, une population de 20,000 à 50,000; et les municipalités 19 et 20, une population supérieure à 50,000.

l'intention des gestionnaires de la municipalité et du Conseil. Aucun de ces plans n'a été adopté par les conseils municipaux comme c'est le cas, par exemple, pour les plans d'urbanisme.

C'est une des raisons pour laquelle aucune des municipalités n'a suivi les plans d'aménagement prévus au plan directeur. Certains projets ont été annulés ou reportés tandis que d'autres ont été réalisés, mais plus tard que l'échéancier initial. Mais d'autres raisons peuvent être invoquees pour expliquer le non-respect du plan directeur. En effet, les 3 plans ont été élaborés au cours des années 1975 et 1976. Les municipalités prévoyaient à cette époque une augmentation de leur population et étaient plus optimistes quant aux perspectives économiques.

Il n'en reste pas moins que le plan directeur constitue, pour les municipalités qui en disposent, un guide sur les mises en place d'équipements et aménagements à réaliser, ainsi qu'un point de repère sur le chemin parcouru. Le plan directeur semble cependant davantage utilisé par les directeurs de loisirs que par les élus municipaux.

À titre informatif, le tableau 1.1.A illustre les principaux chapitres ou sujets inclus dans les plans directeurs ou rapports qui en tiennent lieu pour les trois municipalités concernées.

Cette liste ne représente pas cependant la démarche suivie ou à suivre dans l'élaboration d'un plan directeur mais plutôt les constats et les recommandations faits par les rédacteurs du rapport sur les loisirs et les équipements de la municipalité.

À noter cependant, que chaque rapport contient au moins un inventaire des équipements en place. Dans chaque cas, on a effectué une consultation auprès des principaux intervenants du loisir. Un des rapports, celui de la municipalité N° 4, ne traite pas des ressources humaines nécessaires à la réalisation du plan directeur.

Une différence importante distingue le plan rédigé par la municipalité de ceux réalisés par des firmes extérieures: la municipalité traite plus en détail du financement et des moyens de financement des projets inclus au plan.

TABLEAU 1-1.A

	N° 18	N° 4	N° 10
Description de la situation:			
Inventaire des équipements	X	X	X
Inventaire des activités		X	X
Description des structures administratives		X	X
Consultation effectuée:			
sondage:		X	
réunions, colloques	X	X	X
Recommandations:			
Utilisation de normes pour déterminer l'équipement	pas précisé	X	X
Équipement à installer	X	X	X
Aménagement des parcs	X	X	X
Plans d'aménagement des parcs		X	X
Estimé des coûts	X	X	X
Échéancier précis	X		X
Structures administratives à implanter	X		X
Mécanismes de consultation à implanter	X		
Divers:			
Promotion des échanges et ententes avec les commissions scolaires	X	X	X
Politique de tarification	imprécis		X
Principes de mise en place et de planification	pas précisé	X	X

NOTE:
Les différences observées dans le contenu des plans directeurs proviennent de mandats différents qui avaient été assignés aux rédacteurs des plans et de techniques de rédaction propres à chacune des équipes.

1.2 MUNICIPALITÉS QUI N'ONT PAS DE PLAN DIRECTEUR

1.2.1 Raisons qui expliquent l'absence de plan directeur

Tel qu'on a pu le constater, l'exercice formel de planification à long terme que constitue le plan directeur ne représente pas la pratique courante auprès des municipalités rencontrées.

Il y a évidemment à cela des contraintes dues aux coûts de réalisation ou au manque de ressources humaines. De plus, les municipalités ne sont pas obligées d'avoir un plan directeur des loisirs.

Cependant, une seule des municipalités rencontrées, la municipalité N° 16, a invoqué des contraintes d'ordre financier pour expliquer l'absence de plan directeur.

Quatre municipalités sur vingt ont indiqué qu'elles disposaient de suffisamment d'équipements pour répondre aux besoins de la population et qu'elles n'avaient donc pas besoin d'un plan directeur.

Trois municipalités, et il s'agit ici de municipalités de petite taille (moins de 9,000 habitants), ont mentionné que les élus ne désiraient pas de plan directeur afin de conserver une plus grande marge de manoeuvre politique. Lorsqu'une municipalité ne possède pas de plan directeur, il est en effet plus facile à un Conseil municipal de s'attribuer tous les mérites de la mise en place d'un équipement particulier.

Deux autres municipalités de taille importante, 30,000 et plus de 100,000 habitants, ont adopté une attitude semblable, mais qu'elles formulent de

façon différente: elles préfèrent répondre aux besoins de la population lorsque ceux-ci se manifestent. Deux autres, qui jouissent encore aujourd'hui d'une croissance de leur population, ont mentionné que le changement relativement rapide des tendances et des goûts en matière de loisirs, conjugé à la croissance de la population, faisait qu'il était difficile de planifier à long terme. Un plan directeur établi dans ces conditions deviendrait rapidement désuet.

Enfin, les autres municipalités ont mentionné que les plans triennaux d'immobilisation(1) ou les plans d'urbanisme, suffisaient en terme de planification, ou que la municipalité laissait le souci de la planification à sa Commission des loisirs (municipalité N° 7).

1.2.2 Planification formelle

Toutes les municipalités réalisent un plan triennal d'immobilisations parce qu'elles y sont obligées. Dans plusieurs municipalités, il s'agit là du seul exercice formel de planification effectué par les municipalités.

Par contre, certaines municipalités possèdent des plans sectoriels ou des plans d'aménagement de parc ou d'espaces verts.

---

(1) Le ministère des Affaires municipales oblige les municipalités à faire un plan triennal d'immobilisation. Le plan contient les projets capitalisables de rénovation et de mise en place d'équipement dans tous les secteurs où oeuvre la municipalité: travaux publics, loisirs, etc. La municipalité doit reviser son plan triennal à chaque année.

a) Plan triennaux

Dans la plupart des municipalités, l'élaboration du plan triennal est considéré comme un exercice sérieux. C'est-à-dire que le plan triennal, surtout en ce qui concerne les projets de la première année, sera assez bien suivi.

Cependant, à l'instar du plan directeur, la réalisation des projets de la troisième année est souvent remise en partie ou en totalité.

La pratique courante dans les municipalités veut que la section du plan triennal qui concerne les loisirs fasse l'objet d'une première ébauche par le service des loisirs. Généralement, le Conseil établit des directives quant à l'augmentation des dépenses allouées ou la répartition des fonds disponibles entre les différents services municipaux.

Dans certaines municipalités, telles les N° 11, 12, 14 et 18, la consultation des représentants des associations de bénévoles ou des citoyens fait partie du processus officiel d'élaboration de la section du plan triennal qui relève des loisirs. Dans la plupart des municipalités, les citoyens ne sont pas consultés de façon formelle, mais le directeur des loisirs tient compte des demandes et des commentaires qui lui sont exprimés par les différents intervenants du monde des loisirs.

Plusieurs des directeurs de loisirs se servent aussi du plan triennal pour rappeler aux conseillers certains projets ou pour habituer les conseillers à l'idée de ces projets. Les directeurs savent très bien que ces projets ne seront pas acceptés, mais en les soumettant au Conseil dans le plan triennal, ils obligent les conseillers à y accorder leur attention. Certains

de ces projets sont ainsi reportés sur des périodes de temps assez longues (jusqu'à 10 ans pour des projets de grande envergure), mais ils finissent parfois par acquérir un caractère d'urgence ou bien un nouveau Conseil est élu et le projet passe.

Les projets ainsi soumis sont habituellement inclus dans la troisième année du plan triennal. Les directeurs de loisirs inscrivent dans la première année les projets qui leur paraissent les plus urgents et auxquels les conseillers semblent le plus réceptifs.

La façon dont est déterminée la priorité ou l'urgence des projets reste imprécise dans la plupart des municipalités. En effet, il est rare que la municipalité procède à des analyses systématiques dans le choix des projets, phénomène qui rend d'autant plus difficile l'analyse de la démarche de planification de mise en place des équipements dans les municipalités.

Il est certain qu'au delà d'un certain seuil de population, les municipalités possèdent toutes une patinoire intérieure, et qu'au delà d'un autre seuil, elles disposent toutes d'installations pour les activités socio-culturelles.

Mais, par ailleurs, le moment précis où sont rassemblés tous les facteurs (politiques, économiques et sociaux) qui font qu'une municipalité adopte un règlement d'emprunt pour construire une aréna, décide de se doter d'installations pour les activités socio-culturelles ou met sur pied une activité spéciale comme le Festival international de folkore, diffère d'une municipalité à l'autre.

Suite aux informations obtenues au cours des entrevues, il nous est possible de décrire rapidement les facteurs les plus visibles qui influencent la prise de décision de mise en place d'équipement.

Pour situer notre démarche, rappelons qu'une municipalité représente un système social avec ses propres intervenants: conseil municipal, service des loisirs, institutions, associations, citoyens. Tous les individus et institutions de la municipalité possèdent des caractéristiques qui leur sont propres: degré d'interaction, dynamisme, leadership, attentes, etc. La municipalité possède également des ressources naturelles et financières qui lui sont propres. La municipalité est un système social ouvert, c'est-à-dire soumis aux influences du monde extérieur.

- **Ressources financières**

Bien qu'il y ait des exceptions, les ressources financières sont le facteur le plus critique de sélection et d'établissement des priorités.

Toutes les municipalités vivent une période de contraintes budgétaires et le coût est toujours une préoccupation pour le Conseil, les gestionnaires et les citoyens. Aucun Conseil municipal ne désire imposer une hausse de taxes aux citoyens. La plupart des municipalités ayant une population relativement stable, elles doivent donc fonctionner avec des budgets dont la croissance est sévèrement contrôlée.

Ceci dit, d'autres facteurs influencent les priorités en terme de mise en place d'équipement.

- **Rôle des associations de bénévoles**

Considérons d'abord les intervenants d'une municipalité. Les citoyens ont des attentes différentes en matière de loisirs. Ils pourront exprimer ces

attentes de différentes façons. La majorité se prononcent au moment de leur vote: s'ils désirent une aréna par exemple, ils voteront pour un Conseil qui leur promet d'en construire une. Par ailleurs, s'ils désirent payer le moins de taxe possible, ils voteront pour un Conseil qui promet de restreindre les dépenses.

Cependant, certains citoyens ayant plus de dynamisme ou des attentes plus élevées en matière de loisirs, s'impliquent dans l'organisation d'une activité quelconque. Leur rôle peut alors les conduire à promouvoir la mise en place ou l'achat d'équipement. Ils exercent alors des pressions sur le Conseil municipal et sur l'opinion publique. Dépendamment du leadership et du dynamisme des individus d'une association et aussi de l'attitude de la population et du Conseil, certains projets de mise en place se font assez rapidement ou alors prennent des années.

Il faut bien entendu tenir compte de considérations économiques, mais ces dernières ne sont pas le seul critère de réalisation.

Ainsi, dans certaines municipalités, les associations de hockey mineur ont beaucoup de poids politique et les Conseils ont tendance à s'intéresser davantage aux demandes de ces associations qu'à celles d'autres organisations. Pourtant, le hockey est un des sports les plus coûteux à pratiquer au niveau de l'équipement léger et lourd.

Se développent donc dans les associations des leaders qui sont aussi souvent actifs au niveau d'autres types d'organisations, comme les Chevaliers de Colomb, le Club des Lions etc. Ces individus finissent par devenir des leaders d'opinion publique et sont donc en mesure d'influencer l'attitude et le rôle d'une partie de la population vis-à-vis le Conseil en place. C'est pourquoi le Conseil tient compte des demandes formulées par ces personnes

dans l'établissement des priorités de mise en place d'équipement. À signaler d'ailleurs que plusieurs des conseillers municipaux en poste sont d'anciens membres d'associations ou d'anciens bénévoles qui étaient impliqués dans les loisirs.

- **Rôle des élus municipaux et des gestionnaires**

Les élus municipaux sont élus par la population pour remplir un certain mandat, précisé ou non dans le programme électoral, ou implicite dans la personnalité des candidats. Cependant, la personnalité des membres du Conseil en place joue un rôle dans l'établissement des priorités. Si un maire aime le sport et s'il exerce assez de leadership sur ses conseillers, le Conseil en place aura tendance à favoriser les projets concernant le sport et à donner plus d'importance au service des sports.

Dans certaines municipalités, c'est le gérant de la ville qui possède le plus de pouvoir (parce qu'il est en poste depuis longtemps, connaît mieux les dossiers, est plus compétent etc.). S'il est en faveur des pistes cyclables, comme c'est le cas dans une des municipalités rencontrées, la municipalité se dotera plus facilement d'un réseau de pistes cyclables.

Certains directeurs de loisir ont aussi leur projet préféré et feront des pressions pour le faire accepter par le Conseil et la population ou attendront le moment favorable (subventions, etc.) pour le réaliser.

Ceci dit, la municipalité peut établir des priorités suite à un consensus populaire. Si tout le monde semble d'accord ou indifférent à la réalisation d'un projet de mise en place d'équipement et si la municipalité possède des ressources financières suffisantes (parce qu'elle est assez riche ou parce

qu'elle fait un effort spécial), le projet sera réalisé. Un tel consensus est souvent nécessaire pour les projets d'importance: aréna, piscine, etc.

Dans certains cas, les projets seront réalisés malgré le désaccord exprimé par une partie de la population, comme ce fut le cas pour un projet de bibliothèque dans une des municipalités rencontrées. Le projet a été réalisé au bout de 3 ans à cause de la tenacité du Conseil, du service des loisirs et d'un groupe de citoyens. La population a fini par accepter le projet parce que les coûts de réalisation avaient diminué dans une proportion importante.

En certaines occasions, les municipalités, plutôt que de faire un règlement d'emprunt, vont réaliser un projet à même le budget d'opérations pour éviter de le présenter à l'attention du public.

Il arrive aussi aux municipalités de jouer le rôle inverse, c'est-à-dire de jouer le rôle de modérateur auprès d'une partie de la population. En effet, les représentants d'associations ont souvent tendance à réclamer des équipements coûteux et spécialisés, sans tenir compte des besoins des autres activités. C'est alors à la municipalité d'assurer un partage équitable des resources entre les citoyens et les secteurs d'activités.

Dans plusieurs cas, c'est le service des loisirs qui aide le Conseil municipal à prendre une décision de ce type.

Il peut en effet fournir au Conseil les coûts de réalisation et d'entretien de l'équipement demandé. Le Conseil peut alors justifier financièrement sa décision auprès des représentants d'associations.

Dans certains cas, le service des loisirs doit rappeler au Conseil de considérer le bien commun et de ne pas s'engager que dans les projets les plus visibles, auxquels souscrivent ceux qui crient le plus fort dans la municipalité.

L'établissement des priorités relatives à la mise en place d'équipement est donc influencé par la personnalité des individus qui composent le Conseil municipal, le service des loisirs et les associations, mais aussi par les mécanismes d'interaction et la répartition du pouvoir qui s'établissent entre les différentes instances d'une municipalité. Ces mécanismes et cette répartition varient d'une municipalité à l'autre.

- **Ressources naturelles et matérielles**

La situation géographique d'une municipalité influence également la formulation des priorités. Une municipalité située près d'un cours d'eau ou d'un lac n'a pas le même potentiel récréatif qu'une municipalité située en plaine.

L'élaboration du plan triennal doit également tenir compte des équipements existants de la municipalité.

Plusieurs municipalités disposent d'équipements assez vieux, qui ont besoin de rénovation ou doivent être améliorés afin de répondre aux normes actuelles. La municipalité doit prévoir ces travaux de rénovation au plan triennal. Il y a donc ici un aspect technique à considérer dans l'élaboration des priorités. À noter que l'urgence de travaux de rénovation peut dépendre de considérations politiques.

- **Influences sociales**

L'établissement des priorités en loisir subit également l'influence des modes et courants sociaux.

Après avoir installé des équipements sportifs (patinoire et terrain de balle), les municipalités se sont dotées de bibliothèques et sont, à l'heure actuelle, à aménager des espaces verts.

En effet, 14 municipalités sur les 20 rencontrées ont l'intention ou sont à aménager des espaces verts.

La récession économique subie récemment, ainsi que la hausse des coûts de main-d'oeuvre, ont obligé les municipalités à rationaliser davantage la mise en place et l'utilisation des équipements. Ces facteurs ont également accentué le mouvement de décentralisation des responsabilités vers les citoyens, groupes de citoyens et associations de bénévoles.

Les politiques mises de l'avant par différents ministères provinciaux influencent aussi les préoccupations des municipalités et de leurs citoyens.

Des programmes de subventions comme le programme du ministère des Affaires culturelles pour les bibliothèques, ont eu pour effet de sensibiliser les municipalités à des besoins précis. Pour ne citer que cet exemple, le programme du Ministère ainsi que la mise sur pied des bibliothèques centrales de prêt ont permis à plusieurs municipalités de se doter de bibliothèques ou d'améliorer les installations existantes.

- **Révision du plan triennal**

Tous les facteurs mentionnés plus haut exercent la même influence sur la révision du plan que sur son élaboration. Le poids relatif des différents facteurs et intervenants se modifient cependant d'une année à l'autre.

b) Plans sectoriels ou plans d'aménagement

Plusieurs municipalités disposent de plans d'aménagement de parcs et d'espaces verts.

Plusieurs de ces plans sont en quelque sorte un sous-produit des plans d'urbanisme. Les plans d'urbanisme prévoient des espaces verts dans les quartiers et le service des loisirs réalise ou fait faire à l'extérieur des plans d'aménagement. On tient compte de ces plans d'aménagement dans l'élaboration du plan triennal. La réalisation des plans d'aménagement s'échelonne souvent sur plusieurs années.

Deux municipalités possèdent des plans sectoriels, un plan sectoriel étant un plan d'aménagement qui couvre tout un quartier ou une section de la municipalité. La municipalité N° 17 possède un plan sectoriel pour tous ses quartiers et la municipalité N° 16 pour quelques-uns de ses quartiers seulement.

Ces plans visent une juste répartition des équipements (si la municipalité a adopté une politique de décentralisation des équipements) et des espaces verts.

Ces plans découlent d'une politique globale des loisirs, exprimée ou non par le service des loisirs ou le Conseil municipal.

Ces plans servent de guide et de référence pour la mise en place des équipements et l'aménagement des espaces verts.

1.2.3 PLANIFICATION INFORMELLE

A la lumière des informations précédentes, on constate que la plupart des municipalités pratiquent surtout une planification de type informel.

Généralement, les gestionnaires municipaux des loisirs et les élus (qui s'intéressent aux loisirs) sont en mesure de prévoir les équipement qui seront mis en place et les aménagements qui seront réalisés dans les prochaines années.

En effet, les gestionnaires et les politiciens connaissent la population de leur municipalité et les principaux intervenants dans le domaine des loisirs. Il savent quelles sont les demandes qui reviennent le plus souvent de la part des citoyens et des associations.

Les gestionnaires, surtout à cause de leur implication quotidienne dans l'organisation des loisirs, ont une connaissance pratique des attitudes et des comportements des citoyens en matière d'utilisation des équipements de loisirs.

Bien que les municipalités ne pratiquent pas de planification formelle et ne procèdent pas à des études systématiques de besoins, elles sont tout de même en mesure de réaliser des prévisions en matière de loisirs à partir de leur expérience pratique.

a) Politique globale de planification

Cependant, plusieurs municipalités s'appuient sur un ensemble de politiques ou de grands principes lorsqu'il s'agit de prendre des décisions concernant les loisirs.

Chez les municipalités déjà assez bien équipées, ces politiques servent surtout à orienter les décisions de la municipalité au sujet des activités de loisir offertes, les rôles respectifs de la municipalité et des bénévoles, etc.

Chez une partie des municipalités, comme les municipalités no. 13, 17, 19, 20, les politiques font l'objet d'un document écrit. Pour la plupart, les politiques du loisir demeurent à un niveau de formulation verbale.

13 municipalités sur 17 (on compte ici les municipalités sans plan directeur) ont pour politique de répondre aux besoins exprimés par leurs citoyens ou aux pressions exercées par ces derniers. Certaines des municipalités spécifient: en autant que les demandes des citoyens soient raisonnables et qu'elles satisfassent les besoins d'une partie de la population.

Cette politique s'assortit dans certaines municipalités d'autres considérations. Par exemple (tel que nous l'ont formulé les municipalités) :

- 2 municipalités cherchent à utiliser au maximum l'équipement des commissions scolaires et de l'entreprise privée,
- 2 municipalités ont pour tendance (il s'agit d'une tendance récente) de déléguer la construction et l'entretien de l'équipement à des organismes de bénévoles ou des coopératives,

- 1 municipalité a pour principe de gérer les fonds publics comme une entreprise privée, c'est-à-dire rationaliser l'utilisation au maximum.

Des 4 municipalités qui n'ont pas cité pour politique de répondre aux besoins des citoyens, 2 municipalités, qui sont déjà bien équipées, ont plutôt comme objectif de consolider leurs acquis. Les deux autres municipalités ont des problèmes d'ordre financier (une des municipalités est sous tutelle) et ont mis de côté pour le moment les projets d'investissements en équipements de loisirs.

A titre de politique globale, toutes les municipalités nous ont mentionné qu'elles pratiquaient une politique de décentralisation. Cette politique consiste à confier de plus en plus de responsabilités aux bénévoles.

Bien que cet aspect n'ait presque pas été soulevé dans les municipalités, cette politique pourrait avoir dans un proche avenir une influence sur la planification effectuée par la municipalité. Ces dernières devraient alors consulter davantage les bénévoles qui ont développé une certaine expertise dans une activité.

b) Politique de tarification

Bien que la tarification ne fasse pas vraiment partie de l'effort de planification, nous décrivons ici les principaux types de tarifications développés par les municipalités afin d'illustrer davantage les attitudes des municipalités vis-à-vis les loisirs et leur capacité de financer les activités et les équipements de loisirs par les fonds générés par l'utilisation des équipements.

Généralement, les municipalités fournissent les locaux aux groupes impliqués dans les activités. Font exception à cette règle les

équipements coûteux dont l'aréna est le meilleur exemple, et les locaux de commissions scolaires régionales. La plupart des municipalités subventionnent une partie des coûts de glace pour le hockey mineur (certaines défraient même la totalité des coûts dans ce cas). Plusieurs municipalités demandent aux groupes qui utilisent des locaux de la commission scolaire de défrayer les frais qui leur sont facturés par la commission scolaire.

Ces frais ne représentent pas un coût de location comme tel mais compensent les frais d'entretien et de gardiennage ainsi que, dans certains cas, les coûts d'électricité et de chauffage encourus par la Commission scolaire.

Dans plusieurs municipalités, le participant défraie en tout ou en partie les coûts d'encadrement (animateur, arbitres, etc.) et fournit l'équipement léger (habillement, ballon, balles, etc.)

Dans la plupart des municipalités également, les enfants jouissent en quelque sorte d'un traitement de faveur comparativement aux adultes car les tarifs qui s'appliquent à leurs activités sont généralement moins élevés.

Ceci dit, certaines municipalités se démarquent de cette ligne de conduite. Certaines ont une politique de tarification formulée avec précision.

Par exemple, la municipalité no 19 appuie sa politique de tarification sur les deux principes suivants: tarification selon la capacité de payer et le bénéfice reçu. Sa politique de tarification est la suivante : le coût d'immobilisation des locaux est défrayé à même les revenus de la taxe foncière; les coûts d'entretien et

d'opération des locaux et des équipements sont dans le cas des enfants et des personnes agées, payés par la taxe foncière, et par les adultes lorsque l'activité s'adresse à des adultes; les coûts d'encadrement et de l'équipement léger sont payés par tous les participants, quel que soit leur âge.

D'un autre côté, certaines municipalités ont une politique de tarification qui a été élaboré avec le temps, au fur et à mesure des demandes des citoyens.

Par exemple, la municipalité no 14 fournit habituellement les locaux sauf la glace intérieure et les terrains de balle. Pourquoi les terrains de balle, il s'agit là d'une tradition historique.

La plupart des municipalités exigent des tarifs plus élevés pour les non-résidents. Mais elles ont souvent de la difficulté à appliquer cette politique.

En conclusion mentionnons que les municipalités, en moyenne, récupèrent environ 20% de leur budget d'opérations grâce aux revenus d'inscriptions des usagers, les restaurants et autres. A noter que le budget d'opérations ne comprend pas les immobilisations.

1.3 PLANIFICATION EFFECTUÉE AUX LOISIRS COMPARÉE À LA PLANIFICATION EFFECTUÉE AUX TRAVAUX PUBLICS

Afin de mieux comprendre les mécanismes de la planification des équipements de loisirs dans les municipalités, nous avons demandé à ces dernières de comparer la planification faite aux loisirs à celle

pratiquée pour les travaux publics. 9 municipalités sur 20 ont répondu à cette question, celle-ci ayant été ajoutée au questionnaire en cours d'enquête.

Environ la moitié des municipalités disent que la planification des loisirs est différente de celle des travaux publics et l'autre moitié dit qu'elle est semblable.

Cependant qu'elles soient d'opinion que le type de planification est différent ou semblable, 6 municipalités sur 9 soulignent que la planification aux loisirs se caractérise par un aspect humain plus important. Selon ces municipalités, il est plus difficile de planifier dans les loisirs, surtout à moyen et à long terme, à cause de cet aspect humain attaché aux loisirs.

Par exemple, les bénévoles impliqués dans une activité changent d'une année à l'autre; la popularité d'une activité varie d'une année à l'autre, etc. C'est pourquoi la planification aux loisirs exige de la flexibilité de la part des gestionnaires, mais de la prudence également pour éviter d'investir dans de l'équipement qui peut se démoder rapidement.

4 municipalités sur 9 mentionnent également que les travaux publics ont priorité sur les loisirs en terme d'investissement. En effet, il est plus important de fournir un approvisionnement régulier en eau potable aux citoyens que de leur fournir des équipements de loisirs. C'est pourquoi une des municipalités mentionne que les travaux publics ont plus de facilité à justifier leurs investissements.

2.0 STRUCTURES ADMINISTRATIVES

Le loisir constitue un des nombreux domaines auquel une municipalité doit s'intéresser. Cette responsabilité est assumée de façon différente par chaque municipalité et la façon dont chaque municipalité exerce les fonctions dans le domaine du loisir est influencée par le mode d'organisation que la municipalité adopte pour sa gestion.

Il nous apparaît donc pertinent de dégager dans cette partie de l'étude les caractéristiques administratives les plus importantes qui ressortent des entrevues menées auprès des 20 municipalités et de souligner les particularismes de certaines municipalités.

Sur la base des vingt (20) municipalités visitées, nous ferons une revue des intervenants dans le domaine du loisir sur le plan municipal et nous étudierons leurs rôles respectifs. Les intervenants sur le plan scolaire et ceux du secteur privé commercial seront analysés dans un chapitre subséquent(1).

L'analyse de l'influence des structures administratives sur l'organisation et la planification des loisirs procédera de la façon suivante:

- rôles des différents services municipaux impliqués dans les loisirs (ces services peuvent porter différents noms selon les municipalités);
- rôles respectifs joués par les municipalités et les organismes privés à but non lucratif;
- rôles des organismes consultatifs;

---

(1) Le rôle des intervenants sur les plans provincial et fédéral ne fait pas l'objet du présent rapport.

- rôles du Conseil municipal et les inter-relations avec le service des loisirs;

- rôle des MRC.

2.1 STRUCTURES ADMINISTRATIVES MUNICIPALES

2.1.1 Service des loisirs, des travaux publics et de l'urbanisme

Différents services municipaux interviennent de façon directe ou indirecte sur le plan des loisirs. Ainsi, en plus du service des loisirs dont la fonction spécifique est le loisir, le service des travaux publics et le service d'urbanisme peuvent jouer un rôle plus ou moins grand selon les municipalités. Le service des travaux publics joue, le plus souvent, un rôle au niveau de l'aménagement, de l'entretien ou de la surveillance des équipements. Quant au service d'urbanisme, il joue parfois un rôle non négligeable dans la mesure où il est généralement celui qui est responsable de la localisation des parcs.

La plupart des municipalités rencontrées (18 sur 20) se sont dotées d'un service dont la fonction spécifique consiste en l'organisation des loisirs.

2.1.2 Effectifs du service des loisirs

On constate, comme l'indique le tableau 2.1.A, (p. 32), une forte corrélation entre la taille des municipalités et le nombre d'employés affectés aux loisirs. Cette constatation mérite toutefois d'être nuancée.

Ainsi, des facteurs comme les responsabilités assumées par le service des loisirs, le rôle joué par les associations de même que la collaboration avec d'autres instances (scolaires ou privées) ont une influence sur les effectifs des services des loisirs. Une municipalité qui délègue de façon importante des responsabilités aux bénévoles ou qui cherche à tirer le maximum de profits des installations scolaires existantes, aura généralement des effectifs moins élevés.

2.1.3 Programmation et animation

Dans la plupart des municipalités visitées (17 sur 20), c'est le service des loisirs qui est responsable en tout ou en partie de la programmation des activités. Par ailleurs, dans neuf municipalités, c'est le service des loisirs qui a pris en charge l'animation alors que dans les autres cas, c'est principalement une responsabilité des associations. Plusieurs des interlocuteurs rencontrés ont indiqué vouloir tendre vers une décentralisation des activités de loisirs. Ils cherchent à confier davantage de responsabilités aux bénévoles afin de limiter les coûts de personnel.

2.1.4 Entretien des équipements

Dans onze municipalités, le service des loisirs est lui-même responsable de l'entretien des équipements alors que dans les autres municipalités cette fonction relève généralement du service des travaux publics.

2.1.5 Planification

Si le service des loisirs est généralement responsable de la planification des équipements, la réalisation relève toutefois du service des travaux publics.

A cet égard, certains interlocuteurs ont souligné les problèmes de communication entre les deux intervenants (loisirs et travaux publics).

2.1.6 Municipalités qui n'ont pas de service des loisirs

Voyons maintenant sur quelle base sont organisés les loisirs dans les deux municipalités (No 1 et 7) qui ne possèdent pas de service des loisirs. Dans deux autre cas (municipalités 3 et 5), l'organisation des loisirs se fait sur une base intermunicipale.

La municipalité no 1 n'a plus de service des loisirs depuis 1981. Il y a par contre une personne en charge du centre sportif (aréna) qui supervise également les terrains de jeux et la plage municipale pendant l'été. Les travaux publics sont responsables de l'entretien et de l'aménagement des équipements autres que l'aréna.

Dans le cas de la municipalité No 7, c'est la Commission des loisirs, un organisme privé autonome par rapport à la ville, qui joue un rôle très important, aussi bien au niveau de l'organisation des loisirs que sur le plan de la mise en place d'équipements. La Commission a un conseil d'administration composé de 26 membres qui sont délégués par les différentes associations. L'animation et la programmation des activités sont faites par des comités qui sont formés au niveau de la Commission des loisirs. La contribution de la municipalité prend la forme d'une subvention annuelle à la Commission et d'une assistance technique (paie un col bleu).

Comme mentionné précédemment, on compte deux cas (municipalités No 3 et 5) où l'organisation des loisirs se fait sur une base inter-municipale.

Dans le premier cas, le service est un organisme autonome qui fournit des services aux citoyens de deux municipalités. Dans l'autre cas (municipalité N° 5), il existe un protocole d'entente entre quatre municipalités. Cette entente, qui couvre également les incendies, est renouvelée à chaque année.

2.2 Rôles des organismes privés à but non lucratif

Dans toutes les municipalités, on compte de nombreux organismes formés de bénévoles. Ceux-ci sont surtout unidisciplinaires, c'est-à-dire qu'ils sont formés de bénévoles intéressés à la pratique d'une activité (ex. hockey mineur, baseball). Dans certaines municipalités de moyenne et grande taille, on retrouve également des associations organisées sur une base territoriale (quartier ou paroisse). La plupart du temps, ces dernières ont surtout leur raison d'être pour les activités décentralisées ou communautaires (jardinage, bricolage, animation des terrains de jeu, etc.).

2.2.1 Animation, consultation

L'animation constitue le principal rôle joué par les associations dans la majorité des 20 municipalités visitées. Cette responsabilité est assumée presque entièrement par les associations dans 50% des cas, alors qu'elle est partagée avec la municipalité pour l'autre moitié. Comme mentionné précédemment, la programmation des activités est faite par les services de loisir 17 fois sur 20. Les associations remplissent également fréquemment un rôle de consultation auprès du service des loisirs.

2.2.2 Subvention du M.L.C.P.

Dix-sept municipalités sur vingt ont indiqué qu'elles redistribuent aux associations la subvention reçue du M.L.C.P. en vertu du programme national de soutien aux loisirs. Deux municipalités ne redistribuent pas la subvention alors qu'une municipalité a refusé la subvention en invoquant qu'elle ne veut pas être une distributrice de subventions pour les organismes de loisirs. Un interlocuteur d'une municipalité qui ne redistribue pas la subvention obtenue du M.L.C.P. a souligné que cette subvention n'avait pas un grand impact et que les subventions les plus adéquates et équitables sont au niveau des équipements lourds.

2.3 Organismes consultatifs

Dans la plupart des municipalités, les associations de bénévoles remplissent jusqu'à un certain point un rôle consultatif auprès des autorités municipales. Par ailleurs, onze des vingt municipalités se sont dotées de mécanismes formels de consultation. Ces organismes, qui peuvent porter différentes appellations selon les municipalités (commission des loisirs, table de concertation, etc.), sont, dans certains cas, composés uniquement de représentants de citoyens et de bénévoles alors que dans d'autres cas on y retrouve également des élus municipaux. Ils jouent un rôle de consultation auprès du conseil ou du service des loisirs. Des onze municipalités où on retrouve un organisme consultatif, huit ont une population supérieure à 15,000 habitants alors qu'on en retrouve que deux parmi les municipalités dont la population est inférieure à 15,000 habitants.

Dans les municipalités n'ayant pas de mécanismes formels de consultation, on a souligné que puisqu'il s'agit en général de petites municipalités, la

communication entre les citoyens et les élus municipaux est directe et fréquente.

2.4 Rôles des Conseils municipaux

Dans l'ensemble des municipalités visitées, les rôles des Conseils municipaux ont trait principalement à l'allocation des ressources budgétaires et à la détermination des grandes priorités entre les différents secteurs de la ville.

La plupart des municipalités de plus de 10,000 habitants se sont dotées d'un comité des loisirs qui fait le lien entre le service des loisirs et le conseil municipal. Ce comité est habituellement formé de deux conseillers et du directeur des loisirs. Ce mécanisme a principalement pour but de gagner du temps.

Dans trois municipalités, dont deux n'ont pas de comité des loisirs, c'est par le gérant de la ville que se fait le lien entre le service des loisirs et le Conseil de ville. Selon nos interlocuteurs, ceci est dû à la forte personnalité des gérants qui sont en place depuis de nombreuses années.

Dans quatre municipalités de moins de 10,000 habitants où il n'y a pas de comité des loisirs, le directeur des loisirs fait directement affaires avec le Conseil municipal.

Dans les trois municipalités qui se sont dotées d'un plan directeur, le Conseil utilise le plan comme outil de base mais il n'en respecte pas nécessairement les échéanciers.

Plusieurs de nos interlocuteurs ont noté que dans le domaine des loisirs, la conjoncture politique est importante et qu'il devient difficile de planifier dans un tel contexte.

2.5 Rôle des M.R.C.

La création des M.R.C. n'a pas eu jusqu'à maintenant d'influence sur l'organisation des loisirs ou la planification des loisirs au niveau municipal. A cet égard, on pense qu'à court terme, les M.R.C. ne devraient rien changer dans l'organisation des loisirs municipaux. A plus long terme, certains interlocuteurs sont toutefois d'avis que les M.R.C. auront une influence sur la planification de certains équipements à vocation régionale.

Certains interlocuteurs des municipalités de grande taille ont souligné qu'il y a des problèmes de communication entre les municipalités urbaines et rurales, celles-ci ne voulant pas payer pour l'utilisation des équipements situés dans les centres urbains.

D'autre part il ne semble pas y avoir, selon nos interlocuteurs, de volonté politique de la part des élus municipaux de régionaliser le loisir.

Il ressort que le rôle des M.R.C. sur le plan des loisirs municipaux reste à définir.

TABLEAU 2.1.A

CERTAINES CARACTÉRISTIQUES ADMINISTRATIVES

Municipalités	Population 1981	Service de loisir	Employés réguliers (1)	Animation	Programmation	Entretien des équipements	Comité des loisirs (2)	Organismes consultatifs (3) Citoyens	Élus	
1	0-5000		3		X	X		X	X	(4
2		X	(6)	X	X	X				
3		X	(2)	X	X	X				(5
4		X	(3)		X	X				
5	5-10000	X	(6)		X	X	X	X	X	(5
6		X	2	X	X	X				
7										(4
8	10-20000	X	(13)	X	X	X	X			
9		X	(12)		X	X	X			
10		X	(10)	X	X	X		X	X	
11		X	7	X	X	X	X			
12	20-50000	X	20	X	X	X		X		
13		X	6		X	X	X	X		
14		X	8			X		X		
15		X	11		X	X	X			
16		X	(50)	X	X	X		X	X	
17		X	(25)			X	X	X		
18		X	(53)		X	X	X	X	X	
19	50000 +	X	19	X	X	X		X	X	
20		X	(70)		X	X		X		

1. Il s'agit du nombre d'employés réguliers du service des loisirs. Les parenthèses indiquent que l'entretien des équipements de loisirs est effectué par le personnel du service des loisirs. Ceci explique en partie que les effectifs des services de loisirs peuvent varier assez largement entre des municipalités de taille comparable.

2. Par comité des loisirs, nous entendons ici un organisme qui fait le lien entre le service des loisirs et le conseil municipal. Il est généralement composé de deux conseillers municipaux et du directeur des loisirs.

3. Cet organisme (porte le plus souvent le nom de commission des loisirs mais également d'autres appellations tels que: comité des loisirs, table de concentration) est composé de citoyens et dans certains cas d'élus municipaux et joue un rôle consultatif auprès du conseil municipal ou du service des loisirs.

4. La municipalité ne possède pas de service des loisirs.

5. Le service des loisirs a une vocation inter-municipale.

3.0 IDENTIFICATION DES BESOINS

3.1 Approches utilisées

De manière générale l'identification des besoins en matière de loisirs dans les municipalités procède d'un manière informelle par opposition à une approche que l'on pourrait qualifier de systématique. Par approche systématique, nous entendons ici l'utilisation d'un ensemble de moyens tels que: nombre d'utilisateurs, prévisions de population, caractéristiques socio-démographiques, l'utilisation de normes, sondages et enquêtes, etc...

Très souvent, la décision de réaliser les projets d'équipements dans les municipalités visitées a été prise suite à des pressions de la part de groupes de citoyens ou d'organismes impliqués dans les loisirs. Ces groupes exercent leur pression sur le service des loisirs ou encore directement sur les membres du conseil municipal. Il arrive également fréquemment que ce soit le directeur des loisirs, en se basant sur l'inventaire des équipements et sa connaissance intuitive de l'utilisation de ceux-ci, qui identifie les besoins.

Si peu de municipalités ont procédé à une étude systématique de l'utilisation de l'équipement existant, elles disposent toutefois toutes d'un inventaire des équipements de loisirs situés sur leur territoire. Rappelons que le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche demande à toutes les municipalités de remplir un questionnaire indiquant le nombre d'équipements de loisir sur leur territoire.(1) Pour chaque municipalité, apparaît le nombre d'équipements, en fonction des quatres principaux types d'intervenants qui en sont propriétaires:

---

(1) Cet inventaire est publié par le M.L.C.P. sous le titre "Répartition des équipements de loisir au Québec, décembre 1983.

- les municipalités
- les organismes scolaires et les institutions publiques (centres hospitaliers ...)
- les organismes privés sans but lucratif
- les gouvernements québécois et fédéral

Par ailleurs, la plupart des interlocuteurs interrogés ne voient pas la nécessité de procéder à des études de besoins systématiques. On peut ramener les raisons invoquées à quatres principales:

- on connait bien la municipalité et ses caractéristiques suite à l'expérience acquise
- il y a une interaction constante entre le service des loisirs et les organismes bénévoles
- les besoins sont déjà comblés
- on ne croit pas qu'une étude systématique serait plus fonctionnelle.

Plusieurs de nos interlocuteurs ont souligné que les conseils municipaux préfèrent une approche informelle car cela leur permet de garder une marge de manoeuvre sur le plan politique.

D'autre part, quatre municipalités ont utilisé une approche plus systématique au niveau de l'identification des besoins. Dans trois cas (municipalités 4, 10 et 18) ce fut au niveau de l'élaboration de leur plan directeur des loisirs alors que pour la municipalité No 16 se fut dans le cadre de son plan d'aménagement des espaces verts pour un quartier. Dans ces études, les principaux moyens utilisés furent les suivants:

- étude de l'équipement existant
- utilisation de normes généralement admises pour différents types d'équipement (ex: superficie des espaces verts par mille habitants)

- caractéristiques socio-démographiques (groupe d'âge, prévision de population, etc...)
- sondage d'opinion ou enquête auprès des intervenants.

Dans l'un des plans directeurs (municipalité No 10) les besoins ont été évalués en tenant compte également de la philosophie qui préside à l'organisation des activités de loisirs. Cette philosophie s'articule autour de trois principes:

- "Le service a préféré le sport loisir au sport spectacle."
- "L'organisation, surtout chez les plus jeunes, a été axée sur la participation de la masse."
- "... l'aire de jeu d'un équipement sportif compte davantage que l'espace réservé aux spectateurs."

3.2 Clientèles spéciales

De manière générale, nous avons noté chez nos interlocuteurs le souci de tenir compte des besoins spécifiques à certaines clientèles et plus particulièrement les besoins des personnes handicapées. Par exemple, lorsque la municipalité No 8 a effectué la rénovation d'un bâtiment pour en faire un chalet pour les personnes du troisième âge, elle a rehaussé le terrain pour que le bâtiment soit facilement accessible aux personnes handicapées. A cet égard, peu d'interlocuteurs ont toutefois souligné qu'ils avaient des activités destinées spécifiquement aux personnes handicapées.

En ce qui concerne plus spécifiquement les handicapés mentaux, un interlocuteur a noté qu'il est difficile d'organiser des services pour ces derniers car il est difficile d'identifier ce groupe.

Deux interlocuteurs (municipalités No 10 et 11) ont mentionné qu'ils avaient tenu compte des besoins des jeunes dans l'aménagement d'un parc en prévoyant des jeux qui leur étaient destinés.

Enfin, une personne recontrée a précisé que la municipalité avait installé dans un parc des jeux (ex. pétanque) pour répondre au besoins d'un groupe ethnique.

3.3 Exemples de projets

A l'aide de quatre exemples de projets pris dans des municipalités de catégorie de tailles différentes voyons concrètement de quelle façon les besoins ont été identifiés.

Exemple 1 (municipalité No 4):

Le projet consiste en la construction d'un terrain de balle. Celui-ci a été aménagé sur les terrains prévus au plan directeur des loisirs de la municipalité mais n'a pas été localisé à l'endroit précis prévu au plan.

Le projet a été réalisé parce qu'un groupe de 225 à 250 personnes adultes, dont deux conseillers municipaux, étaient interessées à jouer à la balle. L'association du baseball mineur de la municipalité a représenté également un groupe de pression non-négligeable dans ce dossier. Vingt-cinq citoyens avaient également signé une pétition pour l'obtention d'un terrain de balle.

Aucune étude systématique des besoins n'a été faite. Selon notre interlocuteur, tout le monde et le conseil municipal étaient d'accord pour l'implantation d'un terrain de balle.

Le conseil a essayé, mais sans succès, de conclure des ententes avec les commissions scolaires et avec les autres municipalités. L'option de faire partie d'une ligue inter-municipale a été étudiée mais a été rejetée à cause des frais de transport.

Exemple 2 (municipalité No 10)

Il s'agit de l'aménagement d'un parc de quartier qui comprend, entre autres, un terrain de balle, des jeux de fer et de pétanque et un terrain de badminton.

Le parc était prévu au plan d'urbanisme de la municipalité. A mesure que ce secteur de la ville s'est développé, les citoyens ont exercé des pressions pour que la ville aménage le parc. Par ailleurs, en plus de l'espace déjà réservé pour fins de parc au plan d'urbanisme, le directeur des loisirs a suggéré à la ville d'acquérir un terrain vacant avoisinant afin de pouvoir aménager d'autres jeux dans le parc.

Afin de mieux connaître les besoins des citoyens du secteur, la ville a organisé des rencontres avec ceux-ci. A partir de ces rencontres, la ville a pu déterminer l'équipement désiré. Dans l'aménagement du parc, la ville a tenu compte des besoins des jeunes enfants puisqu'il s'agit d'un secteur développé récemment.

La ville n'a pas examiné les possibilités de collaboration avec d'autres instances dans le cadre de ce projet. Celui-ci ne s'y prêtant d'ailleurs pas tellement.

Exemple 3 (municipalité No 12)

Le projet consiste en la construction d'une bibliothèque. L'ancien local où était situé la bibliothèque ne répondait plus aux normes établies par le gouvernement quant au nombre de volumes et au nombre de pieds carrés par habitant. De plus, la bibliothèque partageait le même édifice avec les postes de police et de pompiers et ces derniers avaient besoin de locaux additionnels.

Dès 1981, les citoyens et le Conseil municipal désiraient la construction d'une nouvelle bibliothèque. Avant la réalisation du projet, un comité composé de citoyens et de personnes ressources en bibliothéconomie et en architecture a été formé. Les principaux aspects analysés par le comité étaient les suivants:

- la clientèle et les horaires;
- les besoins comparativement aux normes;
- la localisation de la bibliothèque et l'environnement physique;
- les structures et matériaux;
- les coûts;
- l'échéancier de réalisation.

Exemple 4 (municipalité No 19):

Il s'agit de la construction d'une annexe à une école devant servir de locaux socio-culturels. L'association de quartier avait fait de nombreuses pressions pour avoir des locaux. Par ailleurs, le besoin était criant considérant que la ville dispose de peu de locaux socio-culturels. La ville utilise les locaux de la commission scolaire, mais il y a un manque évident de locaux durant le jour. D'autre part, la paroisse tenait ses messes dans le gymnase de l'école en question et cela entraînait des problèmes puisqu'il fallait notamment remiser les chaises à chaque fois.

La solution que la ville a trouvée pour résoudre ce problème a été la construction d'une annexe à l'école pouvant à la fois répondre aux besoins de la paroisse et de l'association de quartier.

Pour ce projet, notre interlocuteur a indiqué qu'on n'a pas pu tenir compte des besoins des personnes handicapées en ce qui concerne l'accès au deuxième étage. De façon générale, on n'a cependant noté qu'on cherchait à tenir compte de leurs besoins spécifiques. L'association des handicapés est forte et pousse la ville à tenir compte de leurs préoccupations.

4.0 RÉALISATION DES PROJETS DE MISE EN PLACE D'ÉQUIPEMENTS

Cette section retrace les grandes lignes des projets passés de mise en place des équipements cités en exemple par les municipalités. Ces projets constituent des exemples concrets de la démarche suivie par les municipalités dans le déroulement complet d'un projet.

Nous abordons les points suivants: nature du projet, origine du projet, détermination des caractéristiques physiques, financement et étude des possibilités de collaboration avec d'autres instances.

4.1 Type de projet

La plupart des projets choisis étaient récents, c'est-à-dire ont été réalisés dans les années 80. Seul le projet de la municipalité no 18 a été réalisé à une période antérieure, soit en 1969. Le tableau 4.1.A fournit la liste des projets.

TABLEAU 4.1.A
LISTE DES PROJETS

Nature du projet	Municipalités	Total
Parcs	5, 10, 11, 15, 20	5
Bibliothèque	1, 2, 12, 17	4
Centre communautaire	7, 8, 13	3
Terrain de balle	4, 9	2
Centre socio-culturel	16, 19	2
Aréna	18	1
Rénovation de la piscine extérieure	3	1
Tennis	6	1
Parcours de vélo-cross	14	1

4.2 Origine du projet

La majorité des projets originent de pressions des citoyens (8 projets sur 20) et d'un besoin identifié par le service des loisirs ou l'organisme qui en tient lieu (9 projets sur 20).

2 projets originent des plans d'urbanisme, il s'agit d'aménagement de parcs.

L'autre projet a été mis sur pied par le conseil municipal qui désirait employer un local inutilisé du centre sportif.

Dans le cas des projets qui originent des pressions de citoyens, on retrouve des projets de terrains de balle, de tennis, bibliothèque et centres communautaire et socio-culturel. Les citoyens ont fait pression sur les membres du conseil, sur le service des loisirs.

Il s'agissait à peu près autant de citoyens appartenant à des groupes structurés: clubs sociaux, associations de quartier, associations de sport que de citoyens s'étant groupés de façon spontanée pour revendiquer un équipement.

Parmi les projets initiés par le service des loisirs, on trouve également divers types de projets: aréna, terrain de balle, rénovation de piscine extérieure, aménagement de parc, bibliothèque, centre culturel. Dans plusieurs cas, surtout pour les gros projets tels que aréna et centre culturel, le service des loisirs a surtout servi de déclencheur et a très vite mobilisé des groupes de citoyens. En d'autre cas, ce sont des contingences d'ordre technique qui ont obligé le service à réagir: par exemple, la perte de locaux, par incendie ou autrement; un vieil équipement qui s'était détérioré et ne répondait plus aux normes actuelles (projet de rénovation de la piscine exterieure).

Dans des projets comme l'aménagement de parcs, le service, s'appuyant sur le principe de juste répartition des équipements à travers la municipalité, a doté un quartier d'espaces verts.

Ou encore le service, parce qu'il a développé une expertise dans le domaine des loisirs, a perçu la possibilité d'installer 2 terrains de balle là où il n'y en avait qu'un, par une utilisation plus rationnelle de l'espace. Et du même coup, a résolu un problème de sur-utilisation du terrain.

Pour sa part, un service a profité du programme de subventions québécois pour relocaliser la bibliothèque municipale.

On notera que les projets initiés par les citoyens et par les services de loisirs sont sensiblement de même nature.

4.3 Détermination des caractéristiques physiques

La méthode utilisée pour déterminer les caractéristiques physiques d'un projet dépend avant tout du type de projet.

Pour un type de projet donné, on pourra constater cependant que les municipalités ont adopté en général des méthodes semblables.

Dans les projets de parcs urbains, les municipalités concernées ont toutes effectué une consultation des futurs usagers des parcs afin de connaître l'opinion de ces citoyens sur la vocation à donner au parc (parc urbain, de voisinage, etc.) ainsi que leurs besoins en matière d'équipements (jeux pour les enfants d'âge pré-scolaire, tennis ou terrain de balle, etc).

Les plans d'aménagement des parcs ont été réalisés par les services municipaux, qui avaient déjà une expérience d'aménagement de parcs.

La municipalité No 5, qui aménageait une section d'une base de plein air, a cependant adopté une autre demarche étant donné la nature différente du projet. Pour effectuer les plans d'aménagement, la municipalité a retenu les services d'une personne qui avait travaillé pour le centre régional de développement. Ce dernier organisme avait réalisé la première esquisse du projet.

Pour les projets de bibliothèques, les municipalités de moins de 5000 habitants ont suivi les normes de la B.C.P. (bibliothèque centrale de prêt) et les autres les normes du ministère des Affaires culturelles.

Dans le cadre des projets de centres socio-culturel ou communautaire, toutes les municipalités, sauf une, ont consulté les associations de bénévoles et les citoyens afin de connaître leurs besoins.

Dans la municipalité No 16, c'est d'abord le directeur du service des loisirs qui a établi une première liste des besoins que devait satisfaire le centre. Par la suite le projet a été analysé par des personnes ressources de l'extérieur (firmes de consultants).

Les terrains de balle et de tennis ont été réalisés par les municipalités conformément aux normes et standard établis pour les terrains de sport. La municipalité No 9 a dû cependant faire un choix au niveau du type de terrain (baseball ou balle molle) et au niveau de la catégorie (midget, senior, etc). La municipalité a opté pour les types les plus populaires.

La municipalité No 6 a fait 3 courts de tennis afin de satisfaire les besoins de tous les citoyens qui s'intéressaient au projet et parce qu'elle disposait de l'espace nécéssaire.

Quant aux autres projets, les municipalités ont utilisé les normes existantes (aréna) et se sont servi d'installations existantes comme modèle (aréna et vélo-cross).

Le projet de rénovation de la piscine extérieure de la municipalité No 3 a été réalisé par une firme d'experts.

4.4 Financement des projets

Au moins 12 municipalités sur 20 ont bénéficié de subventions gouvernementales dans la réalisation de leurs projets. A noter que plusieurs municipalités n'auraient pu réaliser leur projet n'eût été de l'aide gouvernementale. Par contre, d'autres municipalités avaient de toute façon l'intention de réaliser leur projet et se sont inquiétées des subventions après la prise de décision.

La proportion du coût défrayé par les subventions s'échelonne de 25% à la presque totalité dans certains cas.

Les projets entièrement financés par les municipalités sont les suivants: parcs (municipalités No 11, 15 et 20); aréna (municipalité No 18, date de construction: 1969); terrain de balle (municipalité No 9) et piste de vélo-cross (municipalité No 14).

4.5 Collaboration avec d'autres instances

12 municipalités sur 20 n'ont pas tenté de collaborer avec d'autres instances dans la planification de leur projet. Souvent, les projets ne s'y prêtaient pas selon les dires des municipalités; dans d'autres cas, les municipalités et associations de bénévoles préfèraient s'organiser eux-mêmes. Dans plusieurs cas, une telle collaboration n'a tout simplement pas été envisagée.

Dans 3 municipalités, on a tenté, mais en vain, de conclure des ententes avec une commission scolaire. Les problèmes invoqués étaient les suivants: problèmes d'accès (municipalité No 2); problèmes reliés aux coûts d'utilisation de l'équipement (il s'agit d'une piscine intérieure; municipalité No 3) et manque de collaboration.

Les ententes avec d'autres instances concernent surtout les commissions scolaires: cession de terrain ou d'un bâtiment. Dans la municipalité No 19 l'entente était tripartite: municipalité, commission scolaire et paroisse.

Dans le cas de la municipalité No 14, le projet a été réalisé et financé grâce à la collaboration de la municipalité et d'un club social.

5.0 ÉTUDE DES POSSIBILITÉS DE COLLABORATION AVEC D'AUTRES INSTANCES

Toutes les municipalités rencontrées utilisent les locaux ou l'équipement d'autres instances: toutes avec une ou des commissions scolaires; au moins 10 ont des ententes avec d'autres municipalités et 4 avec des entreprises privées.

En ce qui concerne la planification des équipements de loisirs la collaboration semble cependant moins évidente. Une seule des municipalités (la No 17) a clairement spécifié que la planification des équipements et des aménagements se faisait en tenant compte de l'équipement scolaire existant. Cette municipalité a même formé un comité des permanents qui réunit gestionnaires municipaux et scolaires, et qui a pour tâche de coordonner les activités des deux instances.

Deux autres municipalités (No 15 et 19) ont déclaré avoir pour politique d'utiliser au maximum les équipements existants sur leur territoire. Politique qui les incite donc à collaborer le plus possible avec les commissions scolaires et l'entreprise privée.

Ceci dit, et même pour les municipalités qui n'ont pas de politique précise à ce sujet, il semble que, de façon générale, la mise en place d'équipements utilisés par plus d'une instance se déroule de la façon suivante: une instance prend l'initiative d'un projet et ensuite, cette instance, à cause de problèmes, financiers par exemple, peut rechercher d'autres partenaires, ou alors des partenaires se présentent d'eux-mêmes parce qu'ils sont intéressés à une utilisation privilégiée de l'équipement. Dans certains cas, le partenaire pourra imposer des exigences spéciales au niveau du type d'équipement. Mais la concertation entre instances demeure plutôt à un niveau financier ou d'échanges de services.

De façon générale, il serait faux de prétendre que les commissions scolaires et les municipalités s'associent pour planifier la mise en place d'équipements sur un territoire municipal donné. La collaboration se fait plutôt projet par projet. D'autant plus que la municipalité et les commissions scolaires ne desservent pas la même clientèle et n'ont pas toujours le même territoire, ni les mêmes intérêts.

Cette remarque s'applique également à la collaboration entre municipalités et entre une municipalité et l'entreprise privée où les ententes sont encore moins fréquentes qu'entre municipalités et commission scolaires.

Sans qu'il y ait concertation au niveau de la planification, on est en mesure de constater que la plupart des municipalités tiennent compte des équipements existants sur leur territoire. Bien que la plupart des municipalités n'aient pas formulé cette préoccupation de façon formelle, il reste évident qu'une municipalité ne construira pas une aréna ou une piscine s'il y a déjà un équipement similaire sur son territoire. Pour certains équipements moins coûteux il peut y avoir duplication mais les municipalités, surtout dans la période actuelle, ont rarement les ressources financières nécessaires pour se payer un tel luxe.

Dans les paragraphes qui suivent nous décrivons plus en détail certains des éléments qui caractérisent les ententes entre les municipalités et les commissions scolaires, entreprises privées et autres municipalités.

5.1 Commissions scolaires

Tel que déjà mentionné, toutes les municipalités ont des ententes avec les commissions scolaires.

La plupart des municipalités rencontrées ont sur leur territoire des écoles de la commission scolaire locale (primaire) et régionale (polyvalente ou école secondaire) et ont des ententes avec les deux niveaux.

Certaines municipalités (6 d'entre elles) ont aussi un CEGEP sur leur territoire.

Malgré un cadre juridique semblable, les ententes entre municipalités et commissions scolaires varient d'une municipalité à l'autre.

En effet, dans certaines municipalités, la collaboration date de plusieurs années et fait quasiment partie d'une tradition historique. Dans d'autres villes, la collaboration est plus récente et a été encouragée par la réforme de la fiscalité municipale.

A cause de cette réforme, les commissions scolaires ont commencé à chercher d'autres sources de financement.

Cette attitude a d'une part incité les commissions scolaires à collaborer davantage avec les municipalités mais d'autre part, à exiger des frais plus importants aux utilisateurs ainsi qu'à réduire l'utilisation qu'elles faisaient des équipements municipaux. C'est pourquoi certaines des municipalités qui avaient déjà des ententes avec leurs commissions scolaires, impliquant mode de tarification ou échange de locaux, ont éprouvé des difficultés à s'entendre avec les commissions. Dans certains cas des tensions se sont créées entre municipalités et commissions scolaires et dans d'autres cas, plus extrêmes, mais peu fréquents dans les municipalités rencontrées, la municipalité et la commission scolaire ont cessé toute collaboration.

Il y a évidemment la question des coûts qui explique une telle attitude mais il faut également tenir compte de la perception qu'ont les municipalités des coûts: car pour un même tarif, par exemple 15 $/heure qui revient assez souvent dans le cas des écoles secondaires, une municipalité mentionnera qu'elle est très satisfaite de la collaboration avec la commission scolaire et une autre dira que la commission scolaire est trop exigeante.

Chez les municipalités, on remarque généralement que les ententes sont plus faciles et souvent moins coûteuses avec les commissions scolaires locales qu'avec les commissions scolaires régionales. En effet, la municipalité peut dans certains cas fournir ses propres concierges lorsque les loisirs utilisent les locaux de la commission scolaire locale alors qu'elle doit payer les frais de concierge de la commission régionale lorsque les loisirs utilisent les locaux de cette dernière.

Mais un des facteurs importants de la qualité de collaboration entre municipalités et commissions scolaires semble être la bonne volonté ainsi que la personnalité des gestionnaires municipaux et scolaires.

En effet, plusieurs gestionnaires municipaux nous ont mentionné qu'ils s'entendaient bien avec leur vis-à-vis scolaire, et qu'il s'était développé un climat de confiance mutuelle qui facilitait la collaboration entre les deux instances et en faisait en quelque sorte un phénomène qui allait de soi.

Par contre, d'autres municipalités ont parfois affaires à des gestionnaires scolaires réticents à partager leurs locaux avec une autre instance et qui exigent toutes sortes de garanties pour ce faire. A noter que la même attitude peut également se retrouver chez des gestionnaires municipaux.

L'utilisation conjointe des locaux et équipements scolaires et municpaux par les municipalités et les commissions scolaires n'est donc pas un fait acquis dans tout le réseau municipal et scolaire. C'est pourquoi à ce stade, il est encore difficile de parler de planification conjointe.

Une remarque sur la collaboration entre CEGEP et municipalités: 2 municipalités sur les 5 entretiennent de bonnes relations avec leur institution collégiale. Les autres municipalités signalent les problèmes suivants: un des CEGEP ne veut pas partager l'utilisation de son centre sportif avec la municipalité; le CEGEP forme un village à l'intérieur de la

ville et il est difficile de l'intégrer; le CEGEP est déjà très utilisé le soir ce qui laisse peu de place pour des activités de loisirs parrainées par la municipalité.

5.2 Entreprises privées

Les ententes entre municipalités et entreprises concernent toutes de l'équipement lourd: piscine intérieure et extérieure, aréna, tennis intérieur, centre de ski. Parmi les 4 municipalités qui ont conclu de telles ententes on retrouve les municipalités No 15 et 19 qui ont pour politique d'utiliser au maximum l'équipement existant.

5.3 Ententes intermunicipales

Comme c'est le cas avec les commissions scolaires, la plupart des ententes intervenues entre municipalités n'impliquent pas l'aspect planification.

Une municipalité prend l'initiative d'un projet et ensuite s'assure des sources de revenus réguliers chez les autres municipalités.

2 exceptions à cette règle parmi les 11 municipalités qui ont des ententes: les municipalités No 3 et 7 qui partagent avec leur municipalité voisine une organisation commune des loisirs[1].

Chez les autres municipalités, les ententes concernent surtout l'utilisation de l'aréna (qui représente un équipement coûteux) et les associations de sport mineur, encore une fois surtout le hockey mineur. Les municipalités qui n'ont pas d'aréna louent des heures de glace chez celles qui en ont et assument une partie plus ou moins importante des frais de location dans le cas des associations de sport pour mineurs.

---

1) On retrouve plus d'informations à ce sujet dans la section 2.1.6.

Dans le cas de la municipalité No 17, cependant, l'entente intermunicipale couvre la totalité des activités offertes par le service des loisirs. La municipalité No 8 pratique également depuis quelques années ce type d'entente avec 3 des municipalités voisines.

A noter que plusieurs des municipalités visitées qui ont un statut de centre régional et qui sont mieux équipées au point de vue loisirs que leurs voisines, désirent et essaient de conclure ce type d'entente avec les municipalités environnantes afin de rentabiliser davantage leur équipement. Cette démarche permet également aux municipalités d'éviter les problèmes relatifs à l'application d'une tarification spéciale aux non-résidents.

On assiste donc à un début de collaboration entre certaines municipalités. Le processus est cependant long et parfois difficile. Des municipalités comme les municipalités No 9 et 17 ont souligné le manque d'intérêt des municipalités rurales environnantes pour les loisirs. Souvent ces municipalités ne disposent pas des services d'un personnnel capable et ayant le temps d'analyser la situation des loisirs dans sa municipalité et de mener des négociations avec la municipalité mieux pourvue en équipements et en personnel.

Les petites municipalités ont souvent peur aussi de se faire exploiter par les municipalités plus importantes.

Une telle attitude se reflète également dans les perceptions qu'ont les municipalités des MRC. La plupart des municipalités rencontrées ne sont pas très enthousiastes quant au rôle que pourrait jouer les MRC dans les loisirs. Les municipalités qui ont des équipements tiennent à les conserver sous leur contrôle et les municipalités qui n'en ont pas ont peur de payer l'équipement des mieux nantis sans vraiment en bénéficier et sans avoir leur mot à dire.

6.0 Commentaires et principaux problèmes rencontrés dans la planification

Les problèmes cités par les municipalités concernant la planification sont divers. Certaines municipalités mentionnent des problèmes d'ordre technique mais d'autres abordent des problèmes relatifs au processus de planification.

Parmi les problèmes qui reviennent le plus souvent, on peut mentionner:

- des problèmes d'ordre politique: plusieurs gestionnaires municipaux des loisirs n'apprécient pas lorsque le conseil prend une décision concernant les loisirs sans les consulter;

- des problèmes d'ordre financier: certaines municipalités ont d'importantes contraintes financières qui empêchent la mise en place d'équipements.

- des problèmes d'ordre administratif: d'une part certaines municipalités n'ont pas le personel necéssaire pour initier et superviser des projets de loisirs; d'autres ont des problèmes de coordination parce que plusieurs services municipaux (urbanisme, travaux publics, service du génie) interviennent dans la réalisation d'un projet.

- des erreurs de planification: certaines municipalités constatent que des équipements sont maintenant peu utilisés ou peu utilisables ou encore que les équipements ont été mal répartis à travers le territoire de la municipalité.

De façon plus particulière, certaines municipalités ont mentionné avoir eu des problèmes d'ordre technique: problèmes de drainage, de rénovation etc... qui ont haussé les coûts prévus de réalisation de projets.

La municipalité No 17, qui planifie en tenant compte des équipements existants au scolaire, a souligné la difficulté de mettre tout le monde d'accord dans les projets réunissant plusieurs partenaires.

La municipalité No 19, qui utilise au maximum les équipements existants sur son territoire, éprouve des problèmes de disponibilité de locaux, les locaux de la commission scolaire n'étant pas disponibles durant le jour.

Pour conclure, rappelons que la majorité des municipalités ne croit pas qu'un plan directeur apporterait une contribution pertinente au processus de planification, les plans triennaux sont souvent suffisants.

7.0 RÉACTIONS AUX SUBVENTIONS DU GOUVERNEMENT

Les municipalités se déclarent ouvertes aux subventions mais on a mentionné qu'on doit tenir compte des frais d'opération et d'entretien que nécessitent de nouveaux équipements. On a également souligné qu'il est nécessaire de déterminer si l'équipement en question va répondre à un besoin.

De manière générale, il semble que le niveau de richesse d'une municipalité ou encore sa situation financière ait une influence sur la sensibilité d'une municipalité aux subventions. Ainsi, la décision de réaliser un projet d'équipement est davantage conditionnée par la possibilité d'obtenir une subvention dans les municipalités moins riches. Par ailleurs, un interlocuteur d'une municipalité de petite taille a mentionné qu'il préférait les subventions globales ou générales plutôt que les programmes pour un équipement précis car, dans la plupart des cas, la municipalité n'a pas les moyens financiers de se payer les équipements couverts par une subvention.

Un interlocuteur d'une municipalité d'assez grande taille a noté que les subventions les plus adéquates et équitables sont au niveau des équipements lourds.

Un autre commentaire émis est à l'effet que le M.L.C.P. devrait axer ses inventaires sur les besoins à combler plutôt que sur les équipements existants.

Annexe 1

Présentation de l'étude

Présentation de l'étude

1 - Le contexte

La définition des besoins d'équipements est une responsabilité qui relève de la municipalité dans le cadre de son rôle de maître d'oeuvre de l'organisation et du développement du loisir sur son territoire. En cette période où l'affectation de nouvelles ressources à des fins de loisir s'avère plus difficile, il devient encore plus important de rationnaliser les dépenses et de justifier des investissements dans de nouveaux équipements.

La municipalité doit établir des priorités à la lumière d'une bonne connaissance des goûts, besoins et intérêts de la population. La concertation avec les autres intervenants en loisir peut également permettre d'éviter la duplication des services et la mise en commun des ressources existantes dans le but d'améliorer l'offre de services à la population. Et, comme dans tous les domaines, la planification demeure un outil de gestion saine et efficace.

C'est pour connaître de quelle façon procèdent les municipalités pour planifier la mise en place de leurs nouveaux équipements de loisir que le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche a réalisé cette étude.

2 - Les objectifs

Cette étude poursuit les objectifs suivants:

- Connaître les approches utilisées dans les municipalités pour la planification des équipements de loisir;

- Identifier quels sont les indicateurs de besoin pour un nouvel équipement ou un équipement supplémentaire;

- Identifier en fonction de quels facteurs sont déterminées les caractéristiques de l'équipement à mettre en place (i.e. dimensions, aménagements, utilisation, etc.);

- Inventorier les moyens de financement utilisés pour défrayer la construction de l'équipement;

- Identifier les critères qui déterminent la locatisation de l'équipement sur le territoire de la municipalité;

- Dégager les problèmes rencontrés par les municipalités dans la planification de leurs équipements de même que les solutions qu'elles y ont apportées ou qui pourraient selon elles être envisagées;

- Cerner les avantages pour les municipalités de procéder à une planification à moyen et à long terme de leurs équipements de loisir;

- Fournir une base d'informations qualitatives pour l'élaboration d'un guide à l'intention des municipalités sur la question de la planification des besoins d'équipements.

3 - La méthode utilisée

Il s'agit d'une enquête de type qualitatif qui vise à connaître des comportements et des attitudes. C'est pourquoi la technique retenue pour la cueillette des données est celle de l'entrevue en

profondeur, de type semi-directif. Cette technique apparaît la plus appropriée pour recueillir en détail les informations relatives au processus de planification lui-même et à l'importance que les municipalités y accordent.

Vingt municipalités de taille différente ont été sélectionnées. Elles ont été retenues parmi les municipalités susceptibles de posséder une certaine expertise en matière de planification. Une entrevue a été réalisée dans chacune de ces municipalités auprès de ceux qui sont responsables de la planification. Les municipalités ont été sélectionnées dans la région de Montréal et les régions limitrophes de façons à minimiser les frais de déplacement.

Le schéma d'entrevue a été élaboré par la firme à partir des indications fournies par le MLCP. Après les trois premières entrevues une évaluation du schéma d'entrevue a été effectuée pour y apporter les ajustements nécessaires.

4 - Limites de l'étude

Il s'agit d'une étude de nature qualitative. Cette technique permet d'étudier un phénomène en profondeur auprès d'un échantillon restreint de répondants mais les données recueillies ne sont pas généralisables à l'ensemble des municipalités comme on peut le faire dans le cas d'une étude quantitative ou statistique.

Toutefois, même si on ne peut généraliser les résultats, il est évident que ces informations contenues dans cette étude révèlent des tendances qui sont tout de même indicatrices des

comportements et motivations des municipalités en matière de planification. Elles nous fournissent des jalons ou des pistes qui nous permettent de comprendre un peu plus la situation dans ce domaine.

Annexe 2

Schéma d'entrevue

IDENTIFICATION DES INSTANCES IMPLIQUÉES DANS L'ADMINISTRATION DES LOISIRS

Personnes ressources: La ou les personnes ressources différeront selon le type de municipalité; le maire de préférence dans les petites municipalités ou le secrétaire-trésorier; le gérant de la ville ou le directeur des loisirs dans les municipalités plus importantes.

Questions:

Quelle a été l'évolution de la municipalité au cours des 15 dernières annees au point de vue démographique, économique ainsi que sur le plan acquisition et mise en place d'équipements (de loisirs et autres) ?

Quelles sont les structures administratives mises en place pour la gestion des loisirs ?

Quels sont les rôles et les responsabilités des organismes impliqués ? Quel organisme, par exemple, est responsable des budgets, de la programmation des loisirs ? Qui veille à la réalisation des projets ayant trait aux loisirs ?

De qui relève la planification des équipements de loisir sur le territoire ?

Quel est l'organisme qui exerce la plus grande influence sur une partie ou la totalité de la planification de la mise en place d'équipement ? Quel est, plus particulièrement, le rôle joué par le conseil municipal en tant qu'instance politique.

Quels sont les liens qui existent entre les différents organismes ?

Personne ressources: la personne occupant un poste à responsabilité élevée dans les loisirs dans la municipalité.

Questions:

1. Existe-t-il un plan directeur en ce qui concerne la mise en place de nouvel équipement ou d'équipement supplémentaire ?

   Si la municipalité possède un plan directeur:

   - S'agit-il d'un plan global couvrant différents types de loisirs ?
   - Quelles sont les raisons qui ont motivé l'élaboration d'un plan directeur ainsi que le contenu de ce plan ?
   - Quelles sont les personnes ressources qui ont été consultées pour l'élaboration du plan ? A-t-on fait appel à des personnes ressources de l'extérieur ? De quelle façon a été utilisée l'information procurée par ces personnes ressources dans le processus de planification ?
   - A quels types d'informations a-t-on eu recours pour établir le plan directeur ? A-t-on fait des études de besoins ? A-t-on fait des études d'utilisation des équipements en place sur le territoire de la municipalité ? A-t-on examiné les possibilités de collaboration entre la municipalité et les commissions scolaires ou même des installations privées ?
   - Dans l'élaboration du plan directeur, a-t-on dû tenir compte ou respecter certaines contraintes ?

- Quelle période de temps le plan couvre-t-il ?
- A-t-on prévu des révisions régulières; si oui, selon quels critères, qui en a la responsabilité ?
- Les citoyens sont-ils satisfaits de la planification effectuée, ont-ils réagi à cette planification et cette réaction a-t-elle influencé l'élaboration du plan directeur ?

Si la municipalité ne possède pas de plan directeur:

- Existe-t-il une politique informelle de mise en place ou de remplacement d'équipements ?
- La municipalité possède-t-elle un plan de mise en place ou d'amélioration des équipements ?
- Comment prévoit-on développer la structure organisationnelle des loisirs, la programmation et la mise en place d'équipements ?
- Comment sera rattachée cette structure aux autres structures de la municipalité ?
- La planification de la mise en place d'équipements doit-elle respecter des contraintes ?
- Quels sont leurs projets à court, moyen ou long terme ?
- S'ils ont des projets, de quelle façon ont-ils identifié les besoins, décidé de réaliser les projets ? A quelles personnes ressources ou à quelles sources d'information ont-ils fait ou feront-ils appel pour décider du projet et le réaliser ?
- Ont-ils fait une étude systèmatique des besoins ? Si non pourquoi ?

- A-t-on examiné les possibilités de collaboration entre la municipalité et les commissions scolaires ou même des installations privées ?
- Les citoyens sont-ils satisfaits de la politique existante de planification ?

2. Selon vous, en quoi la planification des loisirs diffère-t-elle de la planification effectuée aux travaux publics[1] ? Pourquoi est-ce différent ? Est-ce normal ?

3. (En se référant à un projet passé représentatif) :

- De quel type de projet s'agit-il, quel investissement a-t-il nécessité ?
- De qui a originé l'idée du projet ?
- Comment le besoin a-t-il été identifié:
  - est-ce suite à des analyses socio-démographiques de la population tenant compte des proportions respectives des différents groupes d'âge ainsi que les besoins de différentes clientèles, tel que:
    - handicapés
    - personnes âgées
    - enfants, et
    - femmes
  - est-ce suite à une étude systématique de l'utilisation de l'équipement existant situé soit sur le territoire de la municipalité, soit sur le territoire des autres

---

(1) Cette question a été ajoutée en cours d'enquête. 9 municipalités y ont répondu.

municipalités, démontrant la nécessité d'équipement supplémentaire ou le besoin d'une réorientation dans la politique de mise en place d'équipements ?

. était-ce pour faire suite à des phénomènes tels que: pétition signée par les citoyens, tenue d'évènements spéciaux, groupes de pression, etc. ?

- Quels sont les critères qui ont fait que le projet est parvenu au stade de réalisation comparativement à un autre projet qui n'a pas été réalisé ?

- Avant de réaliser le projet, a-t-on considéré la possibilité d'ententes avec des organismes tels que commissions scolaires, organisations privées, qui pourraient disposer des équipements nécessaires ?

- Du point de vue financier, le projet a-t-il été réalisé grâce à des budgets votés par la municipalité ou a-t-on dû trouver différentes sources de financement ?

- Quels ont été les délais de réalisation du projet ? quelle a été la réaction de la population au projet ? De quelle façon la réaction de la population a-t-elle influencé la réalisation du projet ainsi que les caractéristiques du projet ?

- Le projet a-t-il été l'objet d'une sélection parmi d'autres projets (pouvant concerner un secteur autre que les loisirs, par exemple) ?

- Quels moyens a-t-on utilisés pour déterminer les caractéristiques de l'équipement à mettre en place, c'est-à-dire dimensions physiques, localisation, utilisation, etc.

- Dans la conception et la réalisation du projet, a-t-on fait appel à des personnes ressources de l'extérieur ? A-t-on consulté les principaux intervenants sur le plan local ?

- De quelle façon a-t-on intégré au projet l'apport en information des personnes consultées ?

- Suite à leur expérience de mise en place d'équipement, quels ont été les problèmes rencontrés par les municipalités, comment les ont-elles solutionnés et de quelle façon auraient-elles pu éviter ces problèmes ?

- Une partie de ces problèmes aurait-elle pu être évitée grâce à une meilleure planification ?

- De quelle façon une bonne planification aurait-elle due ou devrait-elle être faite ?

4. - La création des MRC va-t-elle changer la méthode de planification des municipalités et leur façon de procéder à la mise en place d'équipements ?

- De quelle façon pensent-ils inter-agir avec la MRC ?

- Quelles mises en place d'équipement ou réaménagement prévoient réaliser les municipalités le plan directeur au cours des prochaines années ?

- Si un gouvernement offrait une subvention pour un type donné d'équipement, quelle serait la réaction des municipalités ?

Annexe 3

Certaines caractéristiques socio-économiques

ANNEXE 2: CERTAINES CARACTÉRISTIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES

Municipalités	Population 1981	Superficie (Km^2)	Densité par Km^2	Groupe d'age (%)				Langue maternelle (%)		
				0-25	25-44	45-64	65+	Français	Anglais	Autres
1	0-5000	113,91	24,0	45,9	31,8	15,2	7,1	80,8	17,2	2,0
2		2,07	2 340,1	41,2	29,9	18,0	10,9	98,4	1,0	0,5
3		3,37	1 447,2	41,7	28,1	17,3	12,9	97,7	1,2	1,0
4	5-10,000	79,67	64,6	44,1	29,9	18,2	7,9	97,4	1,4	1,3
5		15,57	362,3	37,2	28,2	19,5	15,1	93,2	4,6	2,2
6		92,23	83,0	47,0	36,8	12,4	3,8	95,5	2,6	0,9
7		5,13	1 673,9	40,7	28,1	20,8	10,4	96,7	2,6	0,7
8	10-20,000	96,24	121,9	37,8	27,7	21,1	13,4	81,7	17,1	1,2
9		50,58	242,0	42,5	30,8	16,1	10,6	81,3	17,4	1,3
10		21,91	775,3	37,8	27,4	22,3	12,4	97,6	1,4	1,0
11		10,28	1 823,9	42,6	32,1	18,4	6,9	90,9	4,5	4,6
12	20-50,000	41,79	547,5	45,0	35,8	15,5	3,7	74,7	21,5	3,9
13		35,74	827,5	40,3	28,5	20,8	10,4	94,6	4,4	1,0
14		69,33	428,4	44,3	34,8	17,3	3,6	93,8	4,1	2,1
15		24,42	1 409,5	43,4	37,1	15,5	4,0	96,6	2,3	1,1
16		47,40	751,9	42,4	29,1	19,0	9,5	92,6	5,1	2,3
17		31,01	1 179,2	39,2	28,0	21,1	11,7	97,1	2,2	0,6
18		35,59	1 037,6	43,8	30,7	20,1	5,5	62,9	31,7	5,4
19	50,000 +	44,98	1 161,2	45,0	36,9	14,8	3,3	68,5	18,8	12,7
20		42,68	2 912,8	43,1	33,3	17,7	5,9	90,2	5,5	4,3

Source: Statistique Canada 1981, Cat. 93-X-941

CERTAINES CARACTÉRISTIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES (SUITE)

Municipalités	Scolarité (%) (pop. 15 ans et +)			Population active (%)			Emplois par secteur (%)			Nombre de ménages
	moins de 9	9 à 13	Université	Total	Occupée	Chômage	Prim.	Sec.	Ter.	
1	26,7	58,7	14,6	1 325	92,1	7,9	8,9	41,7	49,4	870
2	27,3	64,1	8,6	2 220	94,4	5,6	1,1	40,5	58,4	1 300
3	33,0	61,6	5,5	2 430	92,8	7,2	1,7	53,5	44,9	1 600
4	33,3	61,8	4,9	2 670	89,9	10,1	15,6	30,9	53,5	1 625
5	32,0	58,2	9,8	2 540	90,6	9,4	0,6	17,1	82,3	2 030
6	25,6	66,6	7,7	2 670	93,1	6,9	6,3	34,0	59,7	2 005
7	30,3	60,8	8,9	4 030	89,6	10,4	1,7	36,2	62,1	2 865
8	32,7	59,0	8,3	5 030	85,3	14,7	3,3	32,8	63,8	4 095
9	26,5	62,5	11,0	5 565	91,4	8,6	0,6	42,8	56,5	4 000
10	27,9	61,6	10,5	8 270	90,9	9,1	2,4	26,7	71,0	6 295
11	24,4	60,7	14,8	5 225	91,3	8,7	0,8	34,1	65,0	6 345
12	8,9	63,2	27,9	11 240	93,7	6,3	1,4	20,4	78,2	6 660
13	31,3	60,4	8,3	13 840	89,1	10,9	1,5	39,0	59,5	10 550
14	13,1	63,5	23,4	15 075	93,5	6,5	0,6	22,3	77,1	8 820
15	16,6	68,7	14,8	17 030	92,7	7,3	0,7	26,2	73,2	10 405
16	25,2	63,7	11,1	18 260	90,6	9,4	1,0	30,6	68,3	12 620
17	29,5	60,9	9,6	17 300	86,4	13,6	1,2	37,3	61,5	13 405
18	17,3	70,5	12,2	17 845	92,0	8,0	0,4	30,1	69,5	11 215
19	13,9	63,1	23,0	26 845	92,5	7,5	0,5	22,4	77,2	15 760
20	22,4	64,3	13,3	64 280	89,9	10,1	0,4	28,4	71,1	45 320

CERTAINES CARACTÉRISTIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES (SUITE)

Municipalités	Logements privés (%)		Types de logements (%)			Revenu des ménages (%)					Revenu moyen des ménages
	Possédés	Loués	Indi-viduels	Appar-tements	Duplex	Moins de 15,000 $	15 - 19,000 $	20 - 24,000 $	25 - 39,000 $	40,000 $ et plus	$
1	69,1	30,9	81,8	12,7	5,5	36,7	10,2	11,4	25,3	16,3	23 907
2	57,3	42,7	59,0	19,3	21,7	35,7	10,4	10,8	29,3	13,8	23 521
3	55,2	44,8	59,4	25,1	15,6	35,9	10,9	10,6	30,9	11,6	23 047
4	73,3	26,7	78,9	8,4	12,7	33,2	15,4	14,8	22,8	13,8	23 396
5	45,3	54,7	48,1	22,1	29,8	48,2	13,8	14,7	15,7	7,6	18 608
6	80,8	19,2	88,1	7,3	4,6	25,4	14,0	18,7	30,7	11,2	23 945
7	61,8	38,2	64,0	18,2	17,8	38,3	14,3	12,9	24,6	9,9	21 784
8	55,7	44,3	66,1	19,5	14,3	45,4	14,9	11,6	19,2	8,9	19 533
9	51,0	49,0	52,2	30,3	17,5	37,4	15,5	13,7	23,6	7,7	20 940
10	37,8	62,1	41,0	34,0	25,0	44,7	13,3	12,3	19,3	10,3	21 088
11	50,4	49,6	53,0	29,1	17,9	31,9	12,9	12,3	25,5	17,5	25 167
12	82,4	17,6	86,8	11,1	2,1	11,6	6,4	10,5	35,8	35,7	36 714
13	51,5	48,5	55,6	20,0	24,4	41,3	13,0	14,2	22,9	8,6	20 212
14	78,3	21,7	79,9	16,9	3,2	12,9	7,7	10,2	37,0	32,3	34 298
15	80,7	19,3	83,0	15,0	2,0	16,6	8,8	12,4	39,1	23,0	30 072
16	42,5	57,5	43,6	40,4	16,0	41,5	14,4	12,7	22,3	9,0	20 679
17	44,4	55,6	43,0	31,0	26,0	46,4	13,9	13,1	18,1	8,5	19 718
18	79,0	21,0	82,9	11,5	5,7	21,6	12,0	14,5	35,2	16,6	26 732
19	73,2	26,8	74,3	21,2	4,6	17,3	10,9	13,0	34,6	24,1	30 399
20	33,8	66,2	32,3	53,2	14,6	35,3	14,9	13,6	25,3	10,9	21 909